



Justyna Zając

UWARUNKOWANIA RÓL MIĘDZYNARODOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Teoria „ról międzynarodowych” wywodzi się z teorii „ról społecznych”, rozwijanej z dużą dynamiką od okresu międzywojennego XX w. Pierwsze badania nad teorią „ról międzynarodowych” miały miejsce na przełomie lat 60. i 70., a duży wkład do jej rozwoju wnieśli Kalevi Holsti, James Rosenau, Stephen Walker, Michael Barnett, Lisbeth Aggestam, Ziemowit Jacek Pietraś i Małgorzata Bielecka¹.

Wielu badaczy za podmiot roli międzynarodowej przyjmuje państwo, traktując je jako odpowiednik aktora społecznego. Zgadza się jednak z tezą, iż role międzynarodowe mogą odgrywać nie tylko państwa, ale również pozapaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych, np. organizacje, korporacje transnarodowe czy grupy nacisku. Ze względu na niewielkie możliwości oddziaływania rzadko role międzynarodowe odgrywają jednostki². Interesujące jest podejście Lisbeth Aggestam i Dariusza Milczarka, którzy teorię ról międzynarodowych zastosowali

¹ K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly” 1970, Vol. 14, No. 3, s. 233–309; J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton–New Jersey 1990; *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S. G. Walker, Durham 1987; M. Barnett, *Institutions, Roles, and Disorder: the Case of the Arab States System*, „International Studies Quarterly” 1993, Vol. 37, s. 271–296; Z. J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990; M. Bielecka, *Role międzynarodowe państw*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 177–192; L. Aggestam, *Role Conceptions and the Politic of Identity in Foreign Policy*, „ARENA Working Papers” 1999, No. 8.

² M. Bielecka, *op. cit.*, s. 179.





do analizy ról specyficznego podmiotu stosunków międzynarodowych, jakim jest Unia Europejska³. Podejście to zostanie zastosowane w niniejszym artykule. Przy analizowaniu ról międzynarodowych Unii Europejskiej należy wziąć pod uwagę ich uwarunkowania, rodzaje, specyfikę oraz efektywność. Celem artykułu jest analiza jednej z wyżej wymienionych kategorii – uwarunkowań obiektywnych ról międzynarodowych Unii Europejskiej. Dla zrealizowania tego zadania postawione zostaną następujące pytania badawcze: co rozumiemy pod pojęciem „uwarunkowań ról międzynarodowych”?; jakie czynniki mieszczą się w tej kategorii badawczej?; jakie są uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej i jaki mają wpływ na efektywność ról odgrywanych przez UE? Główną tezą artykułu jest stwierdzenie, że uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej wewnętrzne i zewnętrzne stwarzają Unii duże możliwości działania na arenie międzynarodowej, jednak specyficzny charakter podmiotu, jakim jest Unia Europejska wpływa na efektywność odgrywanych przez nią ról na arenie międzynarodowej.

Kategoria „uwarunkowań ról międzynarodowych” – aspekty teoretyczne

Uwarunkowania ról międzynarodowych są w istocie tożsame z determinantami polityki zagranicznej⁴. Wynika to ze stwierdzenia, iż role odgrywane przez dany podmiot są ściśle związane z prowadzoną przez niego polityką zewnętrzną. „Role międzynarodowe” są kategorią pierwotną w stosunku do polityki zagranicznej, tzn. polityka zagraniczna danego aktora jest funkcją odgrywanych przez niego ról międzynarodowych. Przez „uwarunkowania ról międzynarodowych” rozumiemy wszystkie determinanty (czynniki), które mają wpływ na działania podejmowane przez podmiot na arenie międzynarodowej. Uwarunkowania można podzielić na dwie grupy – wewnętrzne i zewnętrzne.

Do uwarunkowań wewnętrznych obiektywnych zaliczyć należy: środowisko geograficzne, potencjał ludnościowy, potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny, potencjał wojskowy oraz system społeczno-polityczny⁵. Środowisko geograficzne obejmuje takie czynniki, jak położenie geopolityczne, klimat, wielkość terytorium państwa, ukształtowanie terenu, sieć wodna i dostęp do morza, charakter granic, zasoby naturalne. Czynniki te wpływają na bezpieczeństwo podmiotu (wielkość te-

³ L. Aggestam, *op. cit.*; D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

⁴ Nt. uwarunkowań polityki zagranicznej państwa zob. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa...*, s. 17–35. Zob. też: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państw*, [w:] E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 123–131; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe: teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 185–207.

⁵ *Ibidem*. Por. N. Bailin Wish, *National Attributes as Sources of National Role Conceptions: a Capability-Motivation Model*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 94–103.





rytorium, położenie geopolityczne, ukształtowanie terenu, charakter granic), jego politykę gospodarczą i handlową (sieć wodna, klimat, ukształtowanie terenu, zasoby naturalne), a w konsekwencji determinują jego pozycję i rolę na arenie międzynarodowej. Podobnie ważnym elementem pozostaje potencjał ludnościowy, w skład którego wchodzi: liczba ludności, gęstość zaludnienia, tempo przyrostu naturalnego, struktura wieku ludności, skład narodowościowy, wielkość emigracji, liczba imigrantów. Liczba ludności i tempo przyrostu naturalnego w przeszłości były ważnym źródłem siły militarnej. Obecnie ze względu na postęp naukowo-techniczny i zakaz prowadzenia wojen w prawie międzynarodowym czynnik ten, w kontekście militarnym nie odgrywa tak ważnej roli, niemniej ma istotne znaczenie np. ze względów gospodarczych i handlowych. Podobnie struktura wieku ludności i poziom wykształcenia, która ma znaczenie nie tylko dla obronności, ale również dla jego rozwoju gospodarczego i naukowo-technicznego. Istotne znaczenie ma także wskaźnik przyrostu naturalnego, który w powiązaniu z poziomem rozwoju gospodarczego wpływa na wielkość imigracji lub emigracji danego kraju. Migracja zmienia środowisko, w jakim podmiot tworzy politykę zagraniczną⁶. Grupy narodowościowe mogą tworzyć silne lobby, wywierające istotny wpływ na rolę międzynarodowe danego aktora⁷. W dużej skali migracja wpływa na skład narodowościowy państwa. Zazwyczaj duże zróżnicowanie etniczne kraju, z silnym poczuciem tożsamości grup narodowych i narodowościowych jest niekorzystne, gdyż mogą one wykazywać nielojalność wobec państwa, a nawet przejawiać tendencje separatystyczne. Niezwykle istotne znaczenie dla roli międzynarodowej podmiotu ma jego potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny. Czynnik ekonomiczny zyskał na znaczeniu wraz z procesami globalizacji i demilitaryzacją stosunków międzynarodowych. Wzrost znaczenia czynnika gospodarczego nie oznacza jednak, że potencjał wojskowy nie odgrywa istotnej roli. Kierując się realizmem w polityce zagranicznej wiele państw dąży do wzmocnienia swojej siły militarnej. W istocie duży potencjał wojskowy podmiotu, a zwłaszcza posiadanie broni masowego rażenia wzmacnia jego pozycję na arenie międzynarodowej, która zwiększa możliwości odgrywania przez niego różnych ról międzynarodowych⁸. Istotne znaczenie ma także system społeczno-polityczny, przez który rozumie się system organów państwowych, system administracyjny, strukturę prawną, działające partie polityczne i organizacje społeczne, grupy interesów i nacisku, zakres swobód i praw obywateli, rola opinii publicznej, struktury społeczne, grupy rządzące.

⁶ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Environmental, Economic and Societal Security*, Copenhagen 1995.

⁷ F. B. Adamson, *Crossing Borders. International Migration and National Security*, „International Security” 2006, Vol. 31, No. 1, s. 165–199. Zob. np. twierdzenia dwóch czołowych współczesnych neorealistów na temat wpływu lobby izraelskiego na politykę bliskowschodnią USA w: J. J. Mearsheimer, S. M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, „Faculty Research Working Papers Series”, RWP06-011, Harvard University, March 2006.

⁸ Nt. czynnika militarnego w polityce państw zob. np.: B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.





Do grupy uwarunkowań wewnętrznych subiektywnych zalicza się percepcję środowiska międzynarodowego przez społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów, tożsamość roli międzynarodowej i koncepcję polityki zagranicznej analizowanego podmiotu oraz jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji.

Postrzeganie środowiska międzynarodowego zależne jest od kultury politycznej⁹ i poziomu wykształcenia społeczeństwa, reprezentowanego przez społeczeństwo systemu wartości oraz przekonań religijnych i dominującej ideologii, a także, jak podkreśla Józef Kukułka, od dystansu (bliższy lub dalszy, subregionalny lub regionalny), geopolityki (wielkość i charakter sąsiadów, zakres i intensywność stosunków między nimi), poziomu cywilizacji (podobny lub różny, wyższy lub niższy). Istota procesu postrzegania nie sprowadza się do kształtowania wizerunków podmiotów i zjawisk środowiska tylko w kategoriach filozoficzno-psychologicznych, ale wyraża aktywny stosunek obserwującego podmiotu do obserwowanej rzeczywistości¹⁰. Na percepcję wpływ mają stereotypy utrwalone w społeczeństwie, ukształtowane w dużej mierze przez doświadczenia historyczne. Istotne znaczenie ma także tożsamość roli międzynarodowej podmiotu, oznaczająca rolę, jaką obmyśla on dla siebie jako. Jest ona konsekwencją świadomej aktywności danego aktora¹¹. Ważnym czynnikiem jest samopostrzeganie narodu na podstawie odrębności wobec innych i cech przypisywanych przez inne narody. Na znaczenie tożsamości w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa zwraca uwagę nurt konstruktywizmu, rozwijający się w naukach o stosunkach międzynarodowych od lat 80. Jeden z czołowych przedstawicieli tego podejścia – Alexander Wendt twierdzi, iż interesy państwa, a co za tym idzie, jego działania są determinowane przez tożsamość państwa. Wprowadza on podział na tożsamość społeczną, odnoszącą się do statusu, roli lub osobowości, które społeczność międzynarodowa przypisuje państwu oraz tożsamość zbiorową państwa, która odnosi się do wewnętrznych czynników ludzkich, materialnych, ideologicznych i kulturowych, sprawiających, że państwo jest, jakie jest¹². W podejściu Wendta dominują czynniki wewnętrzne, natomiast inny konstruktywista Peter Katzenstein w większym stopniu skupia się na normach międzynarodowych w kształtowaniu tożsamości i interesów państw¹³. Tożsamość danego podmiotu znajduje odzwierciedlenie w koncepcji jego polityki zagranicznej, rozumianej jako przemyślany, wyobrażony stan rzeczy i spraw, który powinien stać się realny. Mają one charakter ról deklarowanych.

⁹ M. W. Samson III, S. G. Walker, *Cultural Norms and National Roles: a Comparison of Japan and France*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 105–122.

¹⁰ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 124 i nast.

¹¹ Idem, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 179–192; S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006.

¹² A. Wendt, *Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, „International Organization” 1992, Vol. 48, No. 2, s. 391–425.

¹³ P. J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York 1996.





Dla ról międzynarodowych podmiotu, zwłaszcza ról rzeczywistych nie bez znaczenia jest jakość i aktywność służby zagranicznej oraz dyplomacji. Chodzi tu o indywidualnych przywódców i system organizacyjny służby zagranicznej i dyplomacji oraz o predyspozycje osób zatrudnionych w resorcie spraw zagranicznych. Wpływ cech charakteru osób podejmujących decyzje w polityce zagranicznej analizuje szczegółowo nurt behawioralny w nauce o stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z badaniami koncentrującymi się na analizie procesu decyzyjnego na poziomie państwa, zachowanie tego pomiotu jest odzwierciedleniem działań tych, którzy występują w jego imieniu. Państwem są więc decydenci. Istnieje grupa autorów, która ogranicza swe badania do zależności między sposobem postrzegania rzeczywistości, systemu przekonań oraz typami osobowości decydentów a polityką zagraniczną państwa. Inna grupa jednak poszerza zakres analizy uwarunkowań polityki zagranicznej państw, umieszczając decydentów w określonym kontekście decyzyjnym (środowisku) i rozpatruje ich decyzje w ścisłym związku z tym kontekstem. Kontekstem decyzyjnym nie jest to wszystko, co istnieje wokół decydenta, ale to, co postrzegają decydenci w otaczającej rzeczywistości i jak reagują na tę rzeczywistość. Badacze behawioralni, tacy jak Richard C. Snyder, Burton Sapin, Margaret G. Herman, poszukują regularności, powtarzalności w zachowaniu państw, jako funkcji oddziaływania na ich decydentów i sposobu definiowania przez nich swej sytuacji decyzyjnej¹⁴.

Obok czynników wewnętrznych bardzo duże znaczenie dla ról międzynarodowych podmiotu ma także środowisko, w którym funkcjonuje, a więc determinanty zewnętrzne (międzynarodowe). Podobnie jak w przypadku uwarunkowań wewnętrznych, można je podzielić na dwie grupy uwarunkowań: obiektywne i subiektywne. Do grupy uwarunkowań zewnętrznych obiektywnych zalicza się: trend ewolucji środowiska międzynarodowego, pozycję podmiotu w systemie stosunków międzynarodowych, strukturę i zasięg umownych powiązań międzynarodowych oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.

Trend ewolucji środowiska międzynarodowego oznacza procesy międzynarodowe, które mają wpływ na działania różnych aktorów stosunków międzynarodowych i podlegają internalizacji na poziomie regionalnym lub globalnym. Determinują one zachowania różnych podmiotów stosunków międzynarodowych, a w konsekwencji wpływają na deklarowane i odgrywane przez nich role. Stopień wpływu trendów w środowisku międzynarodowym na role danego aktora będzie zależał od jego pozycji w systemie stosunków międzynarodowych. Podmiot stosunków międzynarodowych o silniejszej pozycji jest raczej twórcą nowych trendów lub przynajmniej przyczynia się do ich rozwoju, natomiast podmiot o pozycji słabej nie ma wpływu na zmiany ładu międzynarodowego, jest za to bardziej podat-

¹⁴ S. Sałajczyk, *Nurt scjentystyczny w amerykańskiej nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, Warszawa 1988, s. 63–79; R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin, with new chapters by V. M. Hudson, D. H. Chollet, J. M. Goldgeier, *Foreign policy decision-making: revisited*, New York 2002; M. G. Hermann, *Foreign Policy Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 123–140.





ny na ich konsekwencje. Pozycja w stosunkach międzynarodowych jest niezwykle ważnym czynnikiem dla kształtowania ról aktora międzynarodowego¹⁵. Zauważyć należy jednak, iż podmiot jest do pewnego stopnia ograniczony w formułowaniu swoich ról i ich realizowaniu poprzez prawo międzynarodowe. Chodzi tu zarówno o zobowiązania prawnomiędzynarodowe dwu- i wielostronne, które zaciągnął, jak i normy imperatywne, bezwzględnie obowiązujące, tzw. normy *ius cogens*.

Ostatnia grupa uwarunkowań ról międzynarodowych – zewnętrzne subiektywne zawiera następujące czynniki: międzynarodową percepcję danego podmiotu, tożsamość ról międzynarodowych innych podmiotów i ich koncepcje polityki zagranicznej oraz jakość i aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych podmiotów. Są one analogiczne do czynników wewnętrznych subiektywnych. W tym kontekście jednak dotyczą innych podmiotów stosunków międzynarodowych.

W niniejszym opracowaniu analizie zostaną poddane jedynie uwarunkowania obiektywne ról międzynarodowych Unii Europejskiej.

Uwarunkowania wewnętrzne ról międzynarodowych UE

Unia Europejska obejmuje państwa leżące w zachodniej i środkowej części kontynentu europejskiego, od Portugalii i Irlandii po Estonię, Bułgarię i Grecję oraz Cypr, geograficznie przynależący do Azji. W 1993 r., powstała na mocy Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r., Unia Europejska obejmowała 12 państw Europy Zachodniej, rozciągających się na powierzchni 2354,8 tys. km² (bez departamentów zamorskich Francji). Po rozszerzeniach w latach 1995, 2004 i 2007 Unia grupuje 27 państw o łącznej powierzchni 4242 tys. km²¹⁶. Granice zewnętrzne Unii Europejskiej przebiegają na styku przez morze z krajami muzułmańskimi na południu i południowym-wschodzie, a na wschodzie z krajami, w których dominuje prawosławie. Są to w większości państwa niestabilne politycznie, z dużymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Na północy UE graniczy ze zintegrowaną w ramach Europejskiego obszaru gospodarczego Norwegią, niejako wewnątrz znajdują się otoczone przez państwa Unii – Szwajcaria i Lichtenstein. Kraje członkowskie UE położone są w większości na terenach nizinnych i wyżynnych i znajdują się w umiarkowanej strefie klimatycznej (nie licząc północnych terytoriów Szwecji i Finlandii). Dzięki temu posiadają korzystne warunki do rozwoju rolnictwa. Ogólnie rzecz ujmując, dysponują własnymi złożami większości surowców mineralnych, ale poza Wielką Brytanią nie posiadają znaczących złóż ropy naftowej i gazu ziemnego i z tego też powodu są uzależnione od importu tych surowców energetycznych, głównie z krajów Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i z Rosji.

W 1993 r. w 12 krajach Unii Europejskiej mieszkało ok. 360 mln ludzi, a po rozszerzeniach w 2008 r. liczba mieszkańców wzrosła do 491 mln, co stano-

¹⁵ Z. J. Pietraś, *op. cit.*, s. 21.

¹⁶ *The World Factbook*, Central Intelligence Agency, www.cia.gov (IV 2008).





wi ok. 8% ludności świata. Obecny potencjał ludnościowy plasuje UE na trzecim miejscu w świecie, po Chinach i Indiach; jest większy niż liczba ludności USA. Cechą potencjału demograficznego UE jest jednak niski przyrost naturalny (średnio 0,12% w połowie 2008 r.), a wielu krajach Unii wręcz ujemny (najniższy w Bułgarii -0,837%, na Łotwie -0,648%, w Estonii -0,635%, w Republice Czeskiej -0,071%, w Polsce -0,046%, w Niemczech -0,033%)¹⁷. Istnieje więc tendencja „starzenia się” społeczeństw. Wysoki przyrost naturalny występuje jedynie w Irlandii (1,143%), we Francji (0,588%) Holandii (0,464%), Danii (0,311%) i Wielkiej Brytanii (0,275%)¹⁸, ale należy zwrócić uwagę, że dokonuje się on głównie wśród imigrantów¹⁹. Generalnie liczba urodzeń w UE spada (w 2007 r. wynosiła 10 urodzeń na 1000 mieszkańców), ale jej mieszkańcy żyją coraz dłużej (w 2007 r. przeciętna długość życia wynosiła 78,7 lat)²⁰. Z szacunków demograficznych wynika, że ta tendencja utrzyma się w najbliższych latach, co będzie powodować spadek wielkości siły roboczej, a to może utrudniać dalszy wzrost gospodarczy, zwłaszcza w zestawieniu z dynamicznie rozwijającymi się krajami Azji (Chiny, Indie oraz państwa Azji Południowo-Wschodniej) oraz Bliskiego Wschodu, w których występuje duży przyrost liczby ludności²¹. W tej sytuacji Europie potrzebne jest połączenie imigracji i wykwalifikowanej siły roboczej, stałe podnoszenie kwalifikacji, zwiększanie aktywności zawodowej kobiet i liczby osób pracujących w niepełnym wymiarze po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Unia Europejska dysponuje potężnym i stale unowocześnianym potencjałem gospodarczym i naukowo-technicznym²². Realizowana od początku lat 50. XX w. integracja ekonomiczna stosunkowo szybko zaczęła przynosić wymierne korzyści. Od 1 stycznia 1999 r. 12 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii) przyjęło wspólną walutę, euro, a trzy lata później zaczęło stosować ją w transakcjach gotówkowych. Z dniem 1 stycznia 2007 r. dołączyła do nich Słowenia, a rok później Cypr i Malta. Wewnętrzna integracja była wspomagana zewnętrznymi politykami ekonomicznymi (przede wszystkim wspólną polityką handlową). Dodatkowym czynnikiem wspomagania rozwoju i zwiększania potencjału gospodarczego UE były kolejne rozszerzenia. Przyjęcie w 1995 r. w skład UE trzech wysokorozwiniętych krajów EFTA (Szwecji, Finlandii i Austrii), a następnie

¹⁷ Dane za 2007 r. *The World Factbook*, *ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tendencja ta nie dotyczy Francji, w której dzieci imigrantów stanowią tylko 20% noworodków. Przyczyną zwiększenia liczby urodzeń jest prorodzinna polityka kolejnych rządów francuskich, poczynając od początku lat 80. i akceptacja nowego modelu rodziny (niepełnej). W 1987 r. parlament przyjął fundamentalną ustawę uznającą za rodzinę osoby samotnie wychowujące dzieci oraz związki pozamałżeńskie. Tym samym uzyskali oni te same prawa (także do zasiłków), jakimi cieszyły się rodziny tradycyjne. Zob. A. Napiórkowska, *Dlaczego Francja ma tyle dzieci*, „Gazeta Wyborcza”, 31 X 2007.

²⁰ *The World Factbook*...

²¹ Szerzej nt. prognoz demograficznych w perspektywie długoterminowej zob. *World Population 2004*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, www.unpopulation.org.

²² Szerzej na temat tego drugiego elementu potencjału UE zob.: D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 52–57. Autor ten używa terminologii „potencjał naukowo-technologiczny”.





w 2004 i 2007 r. dziesięciu państw Europy Środkowej oraz Cypru i Malty, znacznie poszerzyło wspólny rynek i zwiększyło dynamikę wzrostu ekonomicznego.

Unia Europejska jest potentatem ekonomicznym, którego potencjał gospodarczy – choć bardzo zróżnicowany między krajami Europy Zachodniej, a nowo przyjętymi z Europy Środkowej – generalnie bazuje na nowoczesnej produkcji i rozwoju usług. Jej wzrastający potencjał obrazują wskaźniki rozwoju. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, produkt krajowy brutto UE (mierzony przez PPP – parytet siły nabywczej) wzrósł w latach 1993–2007 z 7,7 bln dolarów do ponad 14,9 bln dolarów, co stanowiło przyrost o blisko 97%. Udział UE w światowym produkcie brutto wynosił w: 1993 r. – 25,04%, w 1995 r. – 24,74%, w 2004 r. – 22,12%, a 2007 r. – 20,67%. W większości opracowań ekspertów Unia Europejska jest prezentowana jako druga po Stanach Zjednoczonych potęga gospodarcza świata. Przesądza o tym nie jej globalny produkt brutto (który przewyższa amerykański), lecz niższy PKB na jednego mieszkańca. Jednak UE wyprzedza USA pod względem udziału w globalnej produkcji przemysłowej. Według danych Banku Światowego, całkowity produkt brutto krajów UE liczony metodą PPP wyniósł w 2006 r. 21,7% w światowym produkcie brutto, podczas gdy Stanów Zjednoczonych był o 2% mniejszy (19,7%)²³. Państwa członkowskie Unii Europejskiej dążą do utrzymania i przyspieszania rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego zdając sobie sprawę z potrzeby zwiększania inwestycji na badania naukowe i rozwój. W latach 1991–2000 wydatkowano na te cele tylko od 0,90% PKB do 0,73% PKB. W marcu 2000 r. Rada Europejska przyjęła Strategię lizbońską, która zakłada przyspieszenie rozwoju ekonomicznego Europy, opartego na innowacyjnej wiedzy, tworzenie nowych miejsc pracy i zapewnienie trwałej prosperity w Europie; wszystko to miało zapewnić zbudowanie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. W tym celu zapowiedziano przeznaczanie na szeroko zakrojone badania naukowe 3% PKB. Postęp we wdrażaniu tej strategii jest jednak zbyt powolny. W 2004 r. na ten cel UE przeznaczyła 1,9% PKB (tyle co w 1995 r.). Nadal w UE przeznacza się na badania mniej funduszy niż w Stanach Zjednoczonych; w 2007 r. inwestycje na badania nie przekraczały 2% PKB; wydaje się to mało w porównaniu z 2,5% PKB w USA i 3% w Japonii. Tempo rozwoju UE nie jest zbyt wysokie i w latach 1993–2007 wynosiło średnio 2,6%. Było nieco niższe niż rozwój w USA (blisko 3% rocznie w tym okresie)²⁴. Tym niemniej rozwój krajów UE jest bardziej równomierny w różnych sektorach gospodarki i ma na celu wyrównywanie różnic między regionami. Duże środki finansowe Unia przeznacza na stymulowanie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Ponadto Unia Europejska realizuje model rozwoju socjalnego przeznaczając duże sumy na opiekę socjalną.

Potencjał militarny Unii Europejskiej mierzony jako zbiorcza statystyczna suma mocno zróżnicowanych wskaźników dla jej państw członkowskich, wygląda dość pokaźnie. Wątpliwość jednak powstaje przy ocenie posiadanych przez Unię

²³ *The World Bank*, www.siteresources.worldbank.org (X 2007).

²⁴ *Eurostat Year Book 2006-07*, Nr KS-CD-06-001, s. 250.





zdolności do jego efektywnego użycia, w sytuacji nieposiadania autonomicznych sił zbrojnych i jednolitej polityki obronnej. UE nie jest zintegrowana na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, tak jak w sferze gospodarczej²⁵. Ponadto trzeba zauważyć, że rozwijana od 1999 r. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony²⁶ – wbrew nazwie nie zakłada obrony terytorialnej, a przede wszystkim prowadzenie operacji reagowania kryzysowego poza obszarem jej państw członkowskich. Uwzględniając te zastrzeżenia należy jednak odnotować podstawowe wskaźniki charakteryzujące potencjał militarny UE. Stwarzają one na razie tylko nominalną pozycję militarną, która przy zapowiadanych przez państwa członkowskie wypracowaniu efektywnej polityki obronnej prowadzącej do wspólnej obrony, może być elementem realnej pozycji UE dającej podstawę do jej wykorzystywania na arenie międzynarodowej. Do tego jednak potrzeba będzie wprowadzenia w życie postanowień projektu Traktatu Reformującego, podpisanego 13 grudnia 2007 r., w którym przewidziano klauzulę solidarności wzorowaną na *casus foederis* charakterystycznym dla sojuszy polityczno-wojskowych. Norma ta ma zobowiązać wszystkie państwa członkowskie do udzielenia pomocy wszelkimi dostępnymi środkami, w tym wojskowymi, w razie napaści zbrojnej na jedno lub kilka z nich.

Łączne siły zbrojne 27 państw należących do UE liczą ponad 2 mln żołnierzy, czyli mniej więcej połowę wielkości sił zbrojnych NATO. Jest to o ok. jedną czwartą więcej niż armia USA, a 2,5 raza więcej niż siły zbrojne Rosji i niewiele mniej niż armia ChRL. Liczby te nie przemawiają jednak na korzyść Unii Europejskiej, gdyż ta armia ustępuje w zakresie zdolności bojowych każdej z armii wymienionych wyżej mocarstw. Armie narodowe państw członkowskich Unii są bardzo zróżnicowane, nie tylko pod względem wielkości i uzbrojenia, ale i poziomu wyszkolenia, organizacji systemów dowodzenia, powiązania z obroną cywilną itp. wskaźników. To sprawia, że w ramach Unii istnieją duże dysproporcje w jakości poszczególnych armii narodowych, a także braki w zasobach zdolnościach do prowadzenia operacji szybkiego reagowania i interwencji poza europejskim teatrem działań. Największe i najlepiej wyszkolone armie posiadają Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Bardzo istotnym jakościowym składnikiem potencjału militarnego Francji i Wielkiej Brytanii jest posiadanie broni nuklearnej. Innym miernikiem potencjału militarnego jest wysokość wydatków na cele wojskowe. Nakłady na cele zbrojeniowe w krajach Unii Europejskiej, zgodnie z trendem ogólnoswiatowym, spadały przez lata 90. W niektórych państwach, jak np. w RFN zmniejszyły się nawet o połowę. Dopiero od 2000 r. zaczął się w krajach członkowskich Unii trend wzrostowy, przyspieszony po zamachach terrorystycznych w USA z 11 września 2001 r. Generalnie wydatki na cele wojskowe w UE stanowią ok. jedną trzecią (proporcja 1:2,7) nakładów ponoszonych przez USA. Podobnie niekorzystnie wyglądają wydatki wojskowe mierzone w proporcji do PKB. Średnia unijna wynosi ok. 2% (w USA ok. 4%), a w RFN tylko 1,4%. Jeśli chodzi o wydatki wojskowe *per capita* w przyjętych

²⁵ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 58.

²⁶ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 6–7.





w latach 2004 i 2007 nowych państw członkowskich UE, to oscylują wokół średniej unijnej lub ją przekraczają (np. Republika Czeska). Także wydatki wojskowe w Unii w przeliczeniu na jednego mieszkańca są znacznie niższe niż w USA; największe są we Francji i Wielkiej Brytanii – ponad 600 dolarów, a zamożnych Niemczech – ok. 300 dolarów²⁷. Kraje UE posiadają dość duży potencjał przemysłu zbrojeniowego, a niektóre firmy europejskie należą do czołówki światowej (wśród 20 największych firm zbrojeniowych świata, 7 to przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie). Jednak, pomimo podejmowanych od połowy lat 90. wysiłków konsolidacyjnych i na rzecz stworzenia jednolitego systemu badań, zamówień i zaopatrzenia w sprzęt wojskowy, nie przynosi to pożądaných rezultatów²⁸. Działające poza jednolitym rynkiem firmy zbrojeniowe konkurują między sobą, a to sprawia, że nie można ustanowić skutecznej polityki zbrojeniowej. W rezultacie europejski przemysł zbrojeniowy nie jest mocnym elementem potencjału militarnego UE.

Kolejnym uwarunkowaniem wewnętrznym jest system społeczno-polityczny. System instytucjonalny UE jest bardzo specyficzny, ponieważ taki charakter ma cała Unia. Jest ona strukturą hybrydową, a jej system instytucjonalny systematycznie się zmienia. Zgodnie z Traktatem z Maastricht w skład UE weszły jako „podstawa”: Wspólnota Europejska (dawna Europejska Wspólnota Gospodarcza), Europejska Wspólnota Węgla i Stali, która z dniem 23 lipca 2002 r. włączona została w skład WE oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom); a także „polityki i formy współpracy” umiejscowione w drugim i trzecim filarze Unii, tj. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz współpraca w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zgodnie z nowelizacją wprowadzoną Traktatem Amsterdamskim, w trzecim filarze Unii pozostała tylko współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, a reszta spraw tego filaru została włączona do kompetencji WE. Dla roli międzynarodowej Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma nie jej charakter prawny, w sprawie którego trwają spory między prawnikami, lecz posiadane przez Unię trzy zdolności: do działań międzynarodowych; do reprezentowania siebie w stosunkach międzynarodowych i utrzymywania stosunków dyplomatycznych; do zawierania umów międzynarodowych. To one sprawiają, że Unia Europejska posiada atrybuty czyniące z niej istotnego aktora międzynarodowego i pozwalające jej aktywnie uczestniczyć w stosunkach międzynarodowych i odgrywać znaczące role międzynarodowe²⁹. W praktyce zasadnicze znaczenie ma system organów reprezentujących UE w stosunkach zewnętrznych a także mających kompetencje w zakresie WPZiB. Poza rolami ekonomicznymi kształtowanymi w pierwszym filarze (czyli w WE), pozostałe role międzynarodowe UE są kształtowane przez organy drugiego filaru, które podejmują decyzje na zasadzie współpracy międzyrządowej. Generalnie można stwier-

²⁷ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 63–64.

²⁸ *Ibidem*, s. 62. Szerzej zob.: I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 307–321.

²⁹ *Ibidem*, s. 239–244.





dzić, że decydujące znaczenie dla ról międzynarodowych UE mają następujące jej organy: Rada Europejska, Rada UE i jej organy (Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa – COPS), Sekretariat Generalny Rady UE, Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB, Komisja i zmieniająca się co pół roku prezydencja. Ważną rolę pełnią też organy pracujące na rzecz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony działające w ramach Rady i Sekretariatu Generalnego i samodzielne agencje (Europejska Agencja Obrony, Centrum Sate-litarne UE, Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem)³⁰. Pewną rolę odgrywa także Parlament Europejski³¹.

Uwarunkowania zewnętrzne ról międzynarodowych UE

Trendy w środowisku międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny ulegają zmianom. W pierwszym okresie po rozpadzie ZSRR i bloku wschodniego, a także po zakończeniu dwublokowej rywalizacji, dotychczas skonfliktowane państwa przeszły do współpracy i poprawy wzajemnych relacji. Pojawiały się wówczas twierdzenia, iż świat wkroczył w fazę pokoju i bezpieczeństwa, czego najbardziej wymownym przykładem była powszechnie znana książka Francisa Fukuyamy *Koniec historii* (1992)³². Twierdzenia te okazały się błędne. Na świecie pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Istotnym zagrożeniem, wywołującym zaniepokojenie społeczności międzynarodowej, stał się fundamentalizm islamski. Wymierzony w dużej mierze przeciwko tzw. cywilizacji zachodniej stał się jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Potęguje go duża liczba migrantów-muzułmanów przybywających do państw unijnych, którzy nie asymilują się ze społeczeństwem kraju do którego przybywają, a nierzadko przejawiają wobec niego wrogie postawy. Liczbę imigrantów w państwach zachodnioeuropejskich potęguje trudna sytuacja ekonomiczna większości państw bliskowschodnich, afrykańskich, azjatyckich i południowo-amerykańskich. Stąd dużym wyzwaniem dla Unii Europejskiej pozostaje poprawa sytuacji gospodarczej w tych regionach, a także ich stabilizacja polityczna, tak by liczba imigrantów nie przybrała formy lawinowej.

Od zakończenia zimnej wojny zmianie uległy także tendencje do współpracy wielostronnej na poziomie globalnym. Największe państwa świata, skłonne do kooperacji w pierwszej połowie lat 90. XX w. wyraźnie przeszły do realizacji egoistycznych interesów. Najbardziej widoczne stało się to w przypadku największego mocarstwa, jakie wyłoniło się po zakończeniu zimnej wojny – Stanów Zjednoczo-

³⁰ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, „European Foreign Affairs Review” 2002, Vol. 7, No. 3, s. 257–282.

³¹ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 61–72.

³² F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.





nych. Ich jednostronne metody działania w polityce zagranicznej i łamanie zasad prawa międzynarodowego spotykają się z wyraźną krytyką społeczności międzynarodowej³³. W konsekwencji pozycja USA na arenie międzynarodowej spada, wzrasta natomiast znaczenie takich państw, jak Chiny, Indie i Rosja.

Pozycję międzynarodową Unii Europejskiej można ocenić jako wysoką ze względu na jej nadrzędną rolę w międzynarodowych stosunków gospodarczych; duże zaangażowanie na rzecz współpracy międzynarodowej oraz pokoju w Europie i w świecie, a także duży prestiż międzynarodowy jako cywilnego mocarstwa. Unia Europejska zajmuje pierwsze miejsce w świecie w handlu towarami i usługami. Posiada wyraźną przewagę nad USA w zakresie eksportu towarów, oraz eksportu i importu usług, natomiast niewiele tylko ustępuje im w zakresie importu towarów³⁴. Unia jest największym eksporterem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) poza obszar jej państw członkowskich³⁵, a także największym na świecie donatorem pomocy rozwojowej i humanitarnej³⁶. Osiągnięcia UE na płaszczyźnie integracji ekonomicznej, systematyczne przyczynianie się do podnoszenia standardu życia jej obywateli, a także bardzo silna pozycja w gospodarce światowej, czynią z Unii atrakcyjnego partnera do współpracy dla wielu państw świata. O przystąpienie do tego ugrupowania zabiegały skutecznie inne państwa europejskie, a niektóre wciąż o to zabiegają. Trudne rokowania akcesyjne prowadzi z UE Turcja, a przystąpieniem są zainteresowane także państwa pozaeuropejskie, takie jak Maroko i Izrael. Unia Europejska jest także nie tylko ważnym partnerem gospodarczym państw z innych kontynentów, ale atrakcyjnym wzorcem pomyślnej i kompleksowej integracji³⁷. Na rozwiązaniach europejskich wzorują się m.in. państwa Ameryki Łacińskiej, intensywnie rozwijające swoje regionalne struktury integracyjne. Wysoki prestiż międzynarodowy Unii Europejskiej jako cywilnego mocarstwa stanowi odbicie jej osiągnięć w procesie integracji Europy, międzynarodowej pozycji i roli gospodarczej oraz politycznej w świecie, a także generalnie pozytywnej oceny reprezentowanej przez nią kultury i cywilizacji europejskiej.

Ważnym uwarunkowaniem zewnętrznym dla aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej są imperatywne normy powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego (*ius cogens*) zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych. Unia, podobnie jak jej państwa członkowskie, deklaruje respektowanie tych norm i postępowanie zgodnie z duchem Karty NZ i uchwałami KBWE/OBWE. UE jest także związana normami o prawnomiędzynarodowej ochronie praw człowieka, oraz o Międzynarodowym Trybunale Karnym czy Protokołem z Kioto (o ochronie środowiska naturalnego). Ponadto Unia Europejska utrzymuje stosunki dyplomatyczne za pośrednictwem Wspólnoty Europejskiej z większością państw świata.

³³ Zob. ciekawą analizę na ten temat: Z. Brzeziński, *Druga szansa*, Warszawa 2007.

³⁴ *International Trade Statistics 2006*, WTO, Geneva 2006, s. 67.

³⁵ *World Investment Report 2007*, UNCTAD, www.unctad.org (XI 2007).

³⁶ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 251–254.

³⁷ *Ibidem*, s. 245–247.





Przedstawicielstwa zagraniczne, w formie delegacji Komisji Europejskiej, są także utrzymywane przy najważniejszych organizacjach międzynarodowych, systemu ONZ i organizacja regionalnych³⁸.

Wpływ uwarunkowań obiektywnych ról międzynarodowych Unii Europejskiej na efektywność jej ról rzeczywistych

Uwarunkowania obiektywne polityki zagranicznej Unii Europejskiej dają jej możliwości zajmowania wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej i odgrywania szeregu ról politycznych, ekonomicznych, kulturowych, a nawet wojskowych, a tym samym oddziaływania na cały ład międzynarodowy. Biorąc pod uwagę wielkość terytorium Unii Europejskiej zajmuje siódme miejsce w świecie, a pod względem potencjału ludnościowego – trzecie. Unia jest podmiotem o bardzo wysokim stopniu rozwoju ekonomicznego, a wiele wskaźników plasuje ją na pierwszym miejscu w skali świata.

Potencjału tego Unia Europejska nie potrafi jednak efektywnie wykorzystywać. Wprawdzie zajmuje centralną pozycję w Europie i odgrywa jedną z głównych ról międzynarodowych we współczesnym świecie, ale w systemie międzynarodowych stosunków politycznych nie jest to rola przywódcza ani hegemoniczna. Unia ustępuje pod tym względem wciąż dominującym na arenie międzynarodowej Stanom Zjednoczonym. Jest to przede wszystkim wynikiem specyficznego systemu instytucjonalnego UE, który skuteczności działań zewnętrznych Unii nie sprzyja, zwłaszcza w zakresie klasycznej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa ma charakter współpracy międzyrządowej, z mało znaczącymi elementami uwspólnotowienia i uelastycznienia (np. wprowadzone Traktatem amsterdamskim konstruktywne wstrzymanie się od głosu)³⁹. Już w latach 90. XX w. Christopher Hill pisał, że polityka zagraniczna Unii Europejskiej cechuje się „luką między zdolnościami a oczekiwaniami”⁴⁰. Rozbieżność ta jest w znacznej części wynikiem specyficznej „dwoistej” natury systemu polityki zagranicznej UE⁴¹. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej traktowana jest jako dziedzina współpracy politycznej, choć w dużej części swej działalności wykorzystuje ona równolegle ze środkami dyplomatycznymi i propagandą, instrumenty gospodarcze, traktatowo przypisane do pierwszego filaru UE⁴².

³⁸ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 190–191; A. Mignolli, *The EU's Power in External Relations*, „The International Spectator” 2002, Vol. 37, No. 3, s. 109–112.

³⁹ A. Missiroli, *CFSP, defence and flexibility*, „Chaillot Paper” 2000, No. 38.

⁴⁰ Ch. Hill, *Closing the Capabilities-Expectations Gap*, [w:] *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Vision of CFSP*, red. J. Petersen, H. Sjursen, London 1998, s. 57.

⁴¹ J. Monar, *Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy*, „Mediterranean Politics” 1998, Vol. 3, No. 2, s. 39–60.

⁴² K. E. Smith, *The Instruments of European Union Foreign Policy*, [w:] *Paradoxes of European*





W praktyce, rozdzielenie kwestii gospodarczych i zewnętrznych politycznych nie jest w pełni możliwe i nieuchronnie decyzje podjęte w pierwszym i drugim filarze, w większym bądź mniejszym stopniu, pokrywają się⁴³. Jednak struktury obu filarów posiadają różne podstawy prawne, różne procedury decyzyjne, różne reprezentacje, instrumenty działania i implementacji oraz kontroli demokratycznej. Ta dwoistość systemu unijnego powoduje nadzwyczajną kompleksowość tworzenia polityki zagranicznej UE oraz jej implementacji. Brak jednolitej struktury oraz władz na wzór organizacji państwowej jest przyczyną nieskuteczności działań politycznych Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. W rzeczywistości, polityka ta zależna jest od porozumienia państw członkowskich, rodzaju kompromisu, jaki między sobą zawierają, jak również od zdolności instytucjonalnej WPZiB. Jak pokazuje praktyka, w niektórych przypadkach dochodzi nie tylko do rywalizacji polityków państw członkowskich, ale także do znaczącego braku jednomyślności pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE. Ich nieskoordynowane działania opóźniają podjęcie decyzji bądź utrudniają implementację zaadoptowanych wcześniej postanowień⁴⁴.

Foreign Policy, red. J. Zielonka, Warszawa 1998, s. 67–85.

⁴³ U. Schmalz, *The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union's Foreign Policy Dualism*, „European Foreign Affairs Review” 1998, Vol. 3, No. 3, s. 421–441.

⁴⁴ J. Zając, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 1, s. 7–23.

